

La politique commerciale fédérale et l'économie québécoise The Canadian trade policy and the Quebec economy

Rodrigue Tremblay

Volume 52, numéro 4, octobre–décembre 1976

Les options commerciales du Canada

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/800695ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/800695ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Tremblay, R. (1976). La politique commerciale fédérale et l'économie québécoise. *L'Actualité économique*, 52(4), 459–472.
<https://doi.org/10.7202/800695ar>

Résumé de l'article

It is argued in this paper that both normative and objective considerations must be taken into consideration in the formulation of tariff policy. Moreover, it is shown that static and partial equilibrium analyses can be disastrously misleading in guiding the framing of tariff policy.

Regarding the regional impact of tariffs, it is shown that within a monetary union, interregional trade flows reflect absolute production and transport cost advantages and that the non-realization of perfect domestic mobility of factors of production entails social and private adjustment costs that must be reckoned with in the cost-benefit analysis of any shift in trade policy.

From the standpoint of Quebec, a French-speaking political entity, the Canadian trade area is far from being optimal. The tendency for Canadian market-oriented economic activity to polarize in Ontario behind tariff walls, accompanied by a large movement of foreign enterprises, pushes the Quebec economy towards the least attractive and the most vulnerable industries among those oriented towards the Canadian common market. A rationalization of these laggard Quebec industries and an up-grading of resources-oriented economic activity would then benefit from the removal of both Canadian and American tariffs. Among Canadian trade options, therefore, Quebec would potentially benefit most from a gradual move toward a North-American free trade area, with ad hoc measures for certain industries, but should reject the world-wide free trade and unilateral free trade options because of the serious industrial dislocations and factors of production outflows they would create.

LA POLITIQUE COMMERCIALE FÉDÉRALE ET L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE *

Par définition, les économies régionales ne possèdent pas d'options commerciales, car les politiques commerciales relèvent habituellement d'un pouvoir politique dont l'autorité recouvre une économie nationale. Le Québec se trouve, dans les circonstances, à subir une politique commerciale pan-canadienne dont les nombreux effets passés ou présents ont pu accidentellement concorder avec ses intérêts, mais dont les objectifs fondamentaux s'inscrivaient avant tout dans une vision de développement pan-canadien¹. En somme, les intérêts commerciaux du Québec doivent être comparés aux intérêts de l'ensemble du Canada et surtout de l'Ontario pour voir si ceux-ci concordent ou non. Ce texte a donc pour objet d'analyser les effets d'une politique commerciale fédérale sur une économie régionale, en l'occurrence celle du Québec.

1) *Introduction*

Dans une économie nationale où règne une grande mobilité des facteurs de production, ou lorsqu'une telle mobilité est recherchée pour accroître, au plan économique, l'efficacité des ressources et, au plan politique, l'homogénéité de la population, la politique commerciale peut être élaborée en fonction d'objectifs clairs. Les tarifs prélevés sur les échanges extérieurs viennent alors corriger et orienter les tendances à la spécialisation selon les avantages comparatifs. Le niveau du taux de change de la monnaie ne fait pas qu'assurer l'équilibre dans les échanges extérieurs ; il concrétise des échanges extérieurs en fonction des écarts de coûts relatifs de production et non pas en fonction des seuls écarts de coûts absolus comme c'est le cas à l'intérieur de l'économie nationale où règne la loi du prix unique pour les biens et les facteurs de production, avec comme seules distorsions celles qu'introduisent les coûts de transport et de déplacement.

Si tous les pays laissaient les forces des marchés établir la spécialisation de la production et des échanges internationaux pour leurs

1. Cf. R. Tremblay, « La politique commerciale fédérale », *L'Economie Québécoise*, Les Presses de l'Université du Québec, 1976, pp. 209-225.

dotations de ressources à *un moment dans le temps*, c'est-à-dire selon les avantages comparatifs tels que concrétisés par des taux de change d'équilibre pour les monnaies, il est possible de démontrer qu'il en résulterait une maximisation du produit social de *l'humanité dans son ensemble*. Les conditions pour qu'un tel idéal existe sont tellement contraignantes que leur non-réalisation établit autant de motifs pour ne point accepter passivement la seule spécialisation qui résulte des forces des marchés. En effet, la spécialisation mondiale optimale exige :

- 1) que tous les pays appliquent le principe de la libéralisation des échanges ;
- 2) que les facteurs de production soient *mobiles* à l'intérieur des pays mais *immobiles* entre les pays ;
- 3) que la concurrence règne ;
- 4) que les dotations de facteurs de production et de technologie soient fixes ;
- 5) qu'il n'y ait pas d'effets externes ;
- 6) et qu'il y ait absence d'imperfections et de distorsions dans le fonctionnement des marchés.

Puisque l'évolution économique d'un pays se situe nécessairement dans une perspective dynamique, il est rare qu'un pays puisse faire le pari que ses avantages comparatifs laissés à eux-mêmes évolueront dans une direction qui lui sera favorable. Le seul exemple historique probant qui va dans ce sens est celui de la Grande-Bretagne qui libéralisa progressivement ses échanges extérieurs au cours de la décennie de 1840, à partir, faut-il le dire, d'une position dominante à l'intérieur d'un empire.

En pratique, les pays ne peuvent demeurer insensibles aux mesures commerciales des autres pays pour ne pas être cantonnés dans des spécialisations peu attrayantes. A titre d'exemple, la plupart des pays ont une structure tarifaire en cascade, soit des taux tarifaires nuls ou très bas à l'importation des matières premières, avec élévation progressive selon qu'il s'agit de produits intermédiaires et de produits finis. Un pays dont les avantages comparatifs reposent déjà sur les matières premières risque alors d'être cantonné dans un rôle d'exportateur de produits primaires et standardisés et d'importateur de produits transformés et techniquement avancés par la politique tarifaire des autres pays. Une telle conséquence découle évidemment du fait que les modes de production ne sont pas neutres, mais produisent à des degrés divers des effets externes et contribuent, aussi à des degrés divers, au processus cumulatif de l'innovation et de la technologie. Une politique tarifaire qui comprimerait le secteur le plus favorable à ces économies externes, soit le secteur manufacturier, comporterait alors des coûts qui doivent être compensés par les autres avantages découlant de la libéralisation des échanges.

Outre l'existence de structures tarifaires chez ses partenaires commerciaux, un pays peut aussi être aux prises avec le phénomène de *la mobilité internationale des entreprises et des capitaux*. La spécialisation internationale qui prévaut alors diverge de celle qui prévaudrait dans un monde où règne la concurrence et l'immobilité des facteurs de production entre les pays. Devant les craintes d'une hiérarchisation internationale décroissante des activités de production entre les pays, certains pays peuvent vouloir alors maintenir ou recourir à des tarifs, soit pour attirer une technologie étrangère trop coûteuse à dédoubler, soit pour créer un environnement favorable à des entreprises nationales et favoriser la formation spécialisée des travailleurs en vertu de l'argument des industries naissantes² ou de celui du cycle des produits³. La politique tarifaire du Canada, comme celle de la plupart des pays industrialisés, représente une réaction au protectionnisme des autres pays et une volonté d'accroître le niveau d'industrialisation de l'économie par la substitution aux importations plutôt que par l'exportation de produits manufacturés⁴. On connaît le résultat : le Canada est devenu une économie très protectionniste, mais aussi très industrialisée avec près de 30 p.c. de la main-d'œuvre qui appartient aux industries secondaires ; la contrepartie de cette industrialisation introvertie se retrouve dans le haut taux de propriété étrangère puisqu'environ 60 p.c. des entreprises manufacturières au Canada sont des filiales de sociétés étrangères, tandis que l'écart de plus de 20 p.c. de la productivité de la main-d'œuvre dans les secteurs manufacturiers canadiens et américains s'expliquent en partie par les conditions particulières du Canada au chapitre des conditions climatiques et des transports.

Les études qui utilisent un cadre d'analyse statique et des modèles simples d'équilibre partiel négligent ou minimisent la différence qui peut exister entre les avantages sociaux et privés selon la nature des activités économiques, de sorte que tout tarif qui élève le prix domestique d'un bien importé comporte un coût de production et de consommation qu'il devient nécessaire d'éliminer au besoin par une libéralisation tarifaire unilatérale⁵. Les évaluations dans plusieurs pays du coût

2. Voir H.G. Grubel, « The Anatomy of Classical and Modern Infant Industry Arguments », *Weltwirtsch. Arch.*, 1966, 97 (2), pages 325-342. H.G. Johnson, « A New View of the Infant Industry Argument », in *Studies in International Economics*, McDougall I.A. et Snape R.H., éd., 1970.

3. R. Vernon, « International Investment and International Trade in the Product Cycle », *Quarterly Journal of Economics*, mai 1966.

4. Voir R. Tremblay, « Investissements directs étrangers et stratégies industrielles et commerciales : le dilemme canadien », *L'Actualité Économique*, juillet-septembre 1972, pages 226-253.

5. Dans le rapport du Conseil Economique du Canada sur la politique commerciale, *Au delà des frontières*, Ottawa, 1975, et dans l'étude principale sur laquelle il se fonde, soit celle de R.J. Wonnacott, *Les options commerciales du Canada*, Conseil Economique du Canada, Ottawa, le libre échange unilatéral est présenté comme préférable au maintien des barrières tarifaires.

de la protection tarifaire au chapitre de la production et de la consommation (les triangles représentant les pertes de surplus pour les consommateurs et les producteurs) ont montré que celui-ci était relativement minime par rapport au produit national brut, soit un ordre souvent inférieur à un pour cent du P.N.B.⁶. Même ce gain statique découlant de la libéralisation unilatérale s'accompagne souvent d'une détérioration des termes d'échange avec la dévaluation de la monnaie qui s'impose pour préserver l'équilibre intérieur et extérieur. Il devient alors douteux qu'au seul chapitre de l'efficacité dans l'allocation des ressources, une libéralisation commerciale unilatérale soit profitable au Canada. Les conditions de demande pour les exportations et les importations canadiennes sont telles, en effet, avec des élasticités basses à l'exportation et élevées à l'importation que la libéralisation unilatérale provoquerait à coup sûr une contraction du secteur industriel et manufacturier⁷. Ce serait là, bien sûr, une façon d'accroître la concurrence dans les industries secondaires et d'y réduire peut-être aussi l'emprise des entreprises étrangères, mais un tel traitement de choc à même la politique tarifaire plutôt que par des mesures plus sélectives comporte des coûts d'ajustement et des coûts au chapitre de la répartition de revenus qui peuvent facilement effacer les gains statiques au chapitre de la seule efficacité de l'allocation des ressources.

2) *Tarifs et polarisation économique*

Les propositions de libéralisation des échanges, surtout lorsque celle-ci est multilatérale, ne reposent pas seulement sur l'élimination des seuls coûts statiques de la production, mais font en plus appel à deux arguments de nature dynamique et structurelle. Au plan dynamique, la libéralisation des échanges en ouvrant de nouveaux marchés provoque l'accroissement du volume de production, et les économies d'échelle et de spécialisation qui en découlent abaissent les coûts de production. Au plan structurel, les petits pays faisant face à des prix internationaux fixes, récupèrent tout abaissement des tarifs étrangers par le biais de la hausse des bénéfices de ses exportateurs⁸. Pour le

6. Exemples : W.N. Corden, « The Calculation of the Cost of Protection », *Economic Record*, avril 1957, pages 29-51. — H.G. Johnson, « The Cost of Protection and the Scientific Tariff », *Journal of Political Economy*, août 1960, pages 327-345. — S.P. Magee, « The Welfare Effects of Restrictions in U.S. Trade », *Brookings Papers on Economic Activity*, août 1972, pages 645-701. — H.D. Evans, *A General Equilibrium Analysis of Protection*, North-Holland, 1972. — J.B. Williams, *The Canadian-U.S. Tariff and Canadian Industry* (mimeo), McMaster University, 1973.

7. Cf. H.S. Houthakker et S.P. Magee, « Income and Price Elasticities in World Trade », *Review of Economics and Statistics*, mai 1969, pages 111-125. L'élasticité-prix de la demande canadienne d'importation a été établie à -1.46 , tandis que l'élasticité-prix de la demande internationale d'exportations canadiennes est de l'ordre de -0.59 , pour la période 1951-66.

8. Voir R.J. Wonnacott, *Les options commerciales du Canada*, Conseil Economique du Canada, 1975, p. 14.

Canada, le postulat de l'immobilité internationale des entreprises dans le cadre du théorème de la libéralisation des échanges devient critique. En effet, quand plus de la moitié des entreprises manufacturières d'un pays sont des filiales sous contrôle étranger, il n'est pas facile de prédire avec assurance qui de la filiale ou de la société-mère bénéficiera de l'accroissement du volume de production suite à une libéralisation tarifaire. Le scénario optimiste consiste à dire que chaque filiale rationalisera sa production en réduisant la gamme d'articles et de modèles qu'elle fabrique au Canada et accroîtra substantiellement ses exportations internationales. Un exemple de ce type de rationalisation est celui de l'accord sur l'industrie automobile de 1965, mais il ne s'agit nullement d'un accord de libre-échange⁹. Un scénario pessimiste reposera plutôt sur le phénomène de la cartellisation des marchés mondiaux par les grandes entreprises qui investissent les marchés protégés pour tirer avantage de leur avance technologique et prévenir l'émergence de concurrents mais qui, autrement, préféreraient la sécurité industrielle, fiscale et monétaire de la production domestique accompagnée d'une exportation. La situation canadienne est critique à ce chapitre car il n'est nullement certain que l'élargissement des marchés ne provoquera point un rétrécissement de la base industrielle canadienne, tandis que l'expansion des industries de produits primaires, déjà efficaces, ne généreront point suffisamment d'économies d'échelle pour compenser la perte d'économies externes découlant de la contraction du secteur industriel. Le phénomène de la propriété étrangère et son corollaire, soit la dépendance et le retard technologiques, de même que la plus petite taille des entreprises autochtones, rendent peu plausible la spécialisation anticipée au sein des industries de fabrication au Canada selon le modèle de l'expérience européenne de libre-échange¹⁰. Si l'expérience à l'intérieur du marché commun canadien peut servir de point de repère, il faut en conclure que l'absence d'obstacles artificiels et institutionnels aux échanges conduit à une concentration et à une polarisation cumulative de l'activité économique lorsque les facteurs de production sont mobiles¹¹. Les facteurs exogènes que sont les dotations initiales en facteurs de production deviennent moins importants que les facteurs endogènes et cumulatifs dans l'explication de la spécialisation industrielle. Parce que le modèle classique de libre-échange n'incorpore point ces considérations dynamiques dans les facteurs de localisation industrielle, son champ d'application déjà réduit

9. R.J. Wonnacott, *op. cit.*, p. 170.

10. B. Balassa, « Tariff Reductions and Trade in Manufactures », *American Economic Review*, juin 1966. — H.G. Grubel, « Intra-Industry Specialisation and the Pattern of Trade », *Revue Canadienne d'Économie et de Science Politique*, août 1967.

11. Voir le modèle de N. Kaldor, « The Case for Regional Policies », *Scottish Journal of Political Economy*, nov. 1970, pp. 337-348. Consulter aussi : G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres, 1957 ; — A.O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, 1961.

par les conditions énoncées d'application le devient encore davantage car il requiert au départ une structure stable d'avantages comparatifs. Les études comme celles du Conseil économique du Canada et de R.J. Wonnacott qui s'y réfèrent sans nuances suffisantes souffrent d'une faiblesse fondamentale qui réduit considérablement leur portée pratique pour l'élaboration d'une politique commerciale ¹².

3) *Coûts et avantages découlant des tarifs*

Les caractéristiques d'un tarif sont semblables à celles d'une taxe à la consommation prélevée sur un produit dont une partie de la recette revient au gouvernement et dont une autre partie est un subside que reçoivent les producteurs de biens qui sont en concurrence avec les produits importés. Le tarif élève donc le coût d'achat du produit protégé pour l'ensemble des consommateurs, tandis que le transfert qui bénéficie aux producteurs ainsi protégés stimule l'emploi et la production dans la région où sont localisées les entreprises protégées et les autres entreprises qui y sont rattachées dans le réseau des activités économiques. De plus, le tarif ralentit les importations et, en rehaussant le taux de change, pénalise les exportations et défavorise les régions naturellement portées vers les exportations internationales. A prime abord, les coûts du protectionnisme sont supportés par les consommateurs de toutes les régions, tandis que les avantages profitent avant tout aux régions industrialisées et bien situées pour profiter du phénomène de la substitution aux importations. En autant, cependant, que les facteurs de production sont vraiment mobiles à l'intérieur de l'ensemble de l'économie que recouvrent les tarifs et que la structure tarifaire produit les effets dynamiques recherchés et élève la productivité de la main-d'œuvre, ce problème de répartition des coûts et des avantages est grandement atténué, car les facteurs mobiles peuvent participer à la fois aux avantages et aux coûts ¹³. Sur une base géographique, néanmoins, les régions périphériques du marché commun canadien seraient relativement défavorisées par l'existence des tarifs.

Dans les études d'économistes anglo-canadiens, on a l'habitude de considérer le Québec et l'Ontario comme formant le centre industriel de l'économie canadienne et de souligner comment ces régions bénéficient de la présence de la barrière tarifaire ¹⁴. La situation du Québec

12. *Op. cit.* — Un modèle de politique économique n'est pas identique à un modèle d'analyse théorique car les hypothèses contraignantes qui renforcent la logique du modèle théorique infirment par leur non-réalisation les recommandations de politiques qui en découlent.

13. En autant que les tarifs élèvent les salaires réels aux dépens des rentes, les producteurs de ressources et les travailleurs des régions périphériques sont les plus défavorisés par l'existence des tarifs.

14. J.H. Dales, *The Protective Tariff in Canada's Development*, Toronto, 1966. — R.E. Caves, « Economic Models of Political Choice : Canada's Tariff Structure », *Revue Canadienne d'Economie*, mai 1976.

est quantitativement et qualitativement bien différente de celle de l'Ontario. En premier lieu, la mobilité de la main-d'œuvre entre le Québec et l'Ontario est loin d'être aussi grande qu'entre les autres régions économiques canadiennes et l'Ontario. En deuxième lieu, la baisse relative du poids démographique québécois au Canada illustre une relation beaucoup plus forte en Ontario qu'au Québec entre l'immigration et la croissance économique, d'une part, et les tarifs, d'autre part. Troisièmement, à l'intérieur de la structure tarifaire canadienne, le Québec reçoit la protection qui rapporte le moins et est le moins justifiable au plan économique puisqu'elle porte sur des industries à hauts coûts de production qui génèrent des produits standardisés, paient de bas salaires et connaissent une faible croissance à cause d'élasticités d'offre ou de demande trop basses. La protection dont bénéficie l'Ontario porte, d'autre part, sur des industries à forte croissance, lesquelles sont aussi très intensives en capital (souvent étranger) et en main-d'œuvre spécialisée. Quatrièmement, la protection nominale et effective dont bénéficient les industries ontariennes par rapport aux importations est fortement renforcée par les programmes de subvention à l'exportation que constituent les accords canado-américains sur l'automobile et les biens de la Défense et dont les retombées se produisent presque exclusivement en Ontario. Cinquièmement, quelle que soit l'influence de la structure tarifaire canadienne sur le type d'industrialisation des régions canadiennes, seule l'Ontario a accru son taux relatif d'industrialisation au cours du dernier siècle, tandis que l'industrialisation du Québec par rapport à celle du Canada n'est pas plus forte aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a cent ans (voir tableau 1).

Si, par conséquent, une politique commerciale et une structure tarifaire fédérales n'accroissent point le taux relatif d'industrialisation d'une région économique et portent principalement sur des industries vulnérables caractérisées par de hauts coûts de production, de bas salaires et une faible croissance, et n'enrayent point la baisse du poids démographique relatif de cette région, il est douteux que cette politique et cette structure aient été avantageuses pour la région et encore plus douteux qu'elles aient été adaptées à la situation économique particulière de cette région.

De toute évidence, trois questions distinctes se posent ici à notre attention. La première consiste à s'interroger pour savoir si une structure tarifaire fédérale élaborée au cours des ans comporte des avantages nets pour une région. La deuxième consiste à se demander en quoi une structure tarifaire optimale conçue pour une région économique, en fonction des objectifs usuels d'augmentation des salaires réels par une revalorisation des activités de production et d'accroissement du volume de la population par la stimulation apportée aux industries manufacturières à hautes élasticités d'offre et de demande, divergerait d'une

politique tarifaire donnée de type fédéral. La troisième consiste à identifier à l'intérieur d'une structure tarifaire fédérale quels sont les réaménagements commerciaux qui sont susceptibles d'être le mieux adaptés aux conditions économiques d'une région et aux objectifs de ses citoyens ¹⁵.

La première question ne se prête guère à une réponse simple car le sens de cette dernière peut varier selon qu'elle s'applique au moment où les tarifs ont été instaurés ou à la période présente. Les premiers tarifs canadiens au cours de la décennie de 1870 ont coïncidé au Québec avec une situation d'excédents de main-d'œuvre qu'alimentaient l'insuffisance de l'agriculture et la politique d'immigration du gouvernement fédéral. Un pays qui veut accroître sa population par l'immigration alors même que l'agriculture ne peut absorber la main-d'œuvre autochtone se doit d'imposer des tarifs pour protéger son secteur industriel de manière à empêcher une chute des salaires réels ou encore l'émigration de sa population. En effet, quand les élasticités d'offre et de demande pour les exportations sont basses, ce qui est le cas pour les exportations de produits agricoles, forestiers et miniers, la protection des industries de substitution aux importations devient le moyen le plus rapide de créer de nouveaux emplois. L'apparition des industries légères de biens de consommation à fort coefficient de main-d'œuvre et à bas-salaire

TABLEAU 1

CONCENTRATION DE L'ACTIVITÉ MANUFACTURIÈRE AU CANADA

(Rapports de la part de la valeur ajoutée manufacturière d'une région sur la part de la région dans la population canadienne, 1870-1975)

Année	Québec	Ontario	Reste du Canada
1870	0.97	1.11	0.92
1900	1.06	1.20	0.74
1926	1.11	1.52	0.37
1949	1.07	1.56	0.37
1969	1.00	1.50	0.50
1975 ¹	1.00	1.41	0.59

SOURCES : G.W. Bertram, « Historical Statistics on Growth and Structure of Manufacturing in Canada, 1870-1957 », dans J. Henripin et A. Asimakopoulou. Papers, Conference on Statistics 1962-63. Toronto, 1964 ; H.M. Pinchin. *The Regional Impact of Canadian Tariff*. Conseil économique du Canada, 1975.

1. Rapports de la part des livraisons des industries manufacturières d'une région sur la part de la région dans la population canadienne. Statistique Canada, 31-001.

15. Les mêmes considérations valent pour un pays qui désire joindre une zone de libre-échange et qui souhaite participer à la formulation d'une politique commerciale commune à partir de critères qui lui soient propres.

(cuir, vêtement et, plus tard, textile) fut certainement accélérée au Québec par les tarifs de la *National Policy* de 1879¹⁶. A la même époque, l'industrialisation de l'Ontario reposait principalement sur les industries du fer, de l'acier et de la machinerie, fortement protégées par les tarifs et sur les industries qui étaient alors à forte croissance, soit celles des métaux non ferreux, du papier, du transport et des aliments et boissons. La deuxième phase de l'industrialisation du Québec (1890-1929) fut mieux réussie car elle reposait sur les avantages économiques absolus du Québec en énergie hydro-électrique. La fabrication de l'aluminium et du papier, produits destinés aux marchés américains et internationaux, conjuguée avec l'exploitation des richesses naturelles, avec l'implantation massive de capitaux, constitue encore aujourd'hui la base la moins vulnérable de l'industrialisation du Québec.

Parce que les industries que le protectionnisme canadien a permis de s'implanter en Ontario (les industries du fer et de l'acier, de l'équipement de transport, des appareils électriques, des produits de caoutchouc) ont pu s'accommoder de baisses graduelles de tarifs, de sorte que les tarifs nominaux prélevés à l'importation de ces produits sont aujourd'hui inférieurs à ceux qui frappent les produits du vêtement et du textile que l'on retrouve majoritairement au Québec, certains observateurs concluent superficiellement que le Québec tire un grand profit des tarifs canadiens et se trouverait ainsi à être subventionné par les autres régions du Canada¹⁷. Quelques observations s'imposent ici. Les industries que le tarif canadien protège au Québec, soit celles à hauts coefficients de main-d'œuvre et à bas salaires, sont justement les industries pour lesquelles le marché protégé canadien est le moins stable sous la triple influence des concessions tarifaires canadiennes, de la concurrence croissante des pays en voie de développement pour les produits à technologie standardisée et de la rareté relative de la main-d'œuvre au Québec¹⁸. Le problème industriel fondamental du Québec consiste, en effet, à passer d'une structure d'industries protégées à bas salaires et à basse productivité à une structure d'industries moins protégées à hauts salaires et à haute productivité. Une telle restructuration de l'économie québécoise n'est pas possible si la polarisation en Ontario des industries orientées vers le marché protégé canadien se poursuit¹⁹. La combinaison filiales étrangères-économies externes et d'aggloméra-

16. On estime néanmoins qu'entre 600,000 et 800,000 francophones quittèrent le Québec avant 1900, pour aller travailler aux États-Unis, le fort de cette émigration culminant au cours de la décennie 1880-1890. Cf. Y. Lavoie, *L'émigration des Canadiens aux États-Unis avant 1930*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1972.

17. Conseil Economique du Canada, *op. cit.*, p. 48.

18. A titre d'exemple, les emplois dans l'industrie canadienne du textile sont passés de 81,000 à 65,000 de 1955 à 1975.

19. Le transfert des sièges sociaux de Montréal à Toronto auquel on assiste depuis une décennie ne représente qu'une facette parmi d'autres de ce phénomène. Une foule

tion — marchés en expansion — politiques fédérales favorables, crée une tendance irrésistible en faveur de la localisation industrielle en Ontario, centre du marché commun canadien, et cantonne le Québec dans le rôle d'une économie excentrique dont l'accès privilégié au marché canadien permet la survie d'industries du 19^e siècle, dont le déclin apparaît inévitable.

4) *Optimalité de la zone commerciale canadienne ?*

Toutes les questions convergent finalement vers une remise en question de l'optimalité de la zone commerciale canadienne pour le Québec. En effet, même dans l'hypothèse d'une protection accrue dans le cadre du marché canadien pour ces industries québécoises, la situation n'est guère plus avantageuse puisque même si la contraction actuelle était ralentie, ce sont là des industries (vêtements, cuir, textiles) à faible croissance et à bas salaire dont la position concurrentielle ira en se détériorant à mesure que les pays en voie de développement progresseront sur la voie de l'industrialisation. Une restructuration de ces industries québécoises dans le cadre d'ententes canado-américaines et comportant des garanties d'emplois pour le Québec selon le modèle de la restructuration de l'industrie ontarienne de l'automobile avec le Pacte canado-américain de l'automobile de 1965, pourrait renforcer ces industries en les orientant vers les productions les plus rentables²⁰.

Un libre-échange mondial multilatéral, et à fortiori une libéralisation commerciale unilatérale du Canada, comme le propose le Conseil Économique du Canada²¹, ne ferait qu'accélérer le démembrement des secteurs manufacturiers québécois les plus vulnérables sans nécessairement ralentir la concentration industrielle cumulative en Ontario. A moins d'accepter au départ que la population du Québec se rétrécisse par rapport à celle du Canada, avec toutes les conséquences politiques, culturelles et sociales que ceci implique, il serait irresponsable pour le Québec d'accepter une politique commerciale fédérale fondée sur le seul critère de l'efficacité (prix et revenu) sans égard aux conséquences dynamiques sur la croissance, l'emploi et la population. Est-il besoin de rappeler que le Québec ne peut compter sur les ajustements de son propre taux de change même s'il est admis que la libéralisation multilatérale des échanges « entraînerait des coûts d'adaptation plus élevés pour le Québec que pour les autres provinces »²², et qu'en consé-

d'activités économiques tertiaires sont perdues avec le rétrécissement de la base industrielle du Québec. Voir A. Ryba, « L'intermédiation financière au Québec : les institutions et les marchés », dans *L'Économie québécoise*, R. Tremblay, éd., Les Presses de l'Université du Québec, Montréal, 1976, pp. 449-472.

20. Cf. C. Pestiau, *The Canadian Textile Policy : A Sectoral Trade Adjustment Strategy ?*, C.D. Howe Research Institute, 1976.

21. Cf. Conseil Économique du Canada, *op. cit.*

22. Cf. Conseil Économique du Canada, *op. cit.*, p. 88.

quence ces ajustements suivraient les avantages absolus de production et de transport à l'intérieur de la zone monétaire canadienne. La baisse du taux de change canadien refléterait les besoins pondérés d'ajustement pour l'ensemble du Canada, et laisserait de ce fait le Québec dans une situation d'ajustement résiduel par les quantités (chômage) ou par l'exode de ses facteurs relativement mobiles.

Les objectifs de restructuration industrielle du Québec peuvent difficilement se réaliser dans le cadre de la politique commerciale fédérale actuelle. Trois voies réalistes pourraient freiner les forces centripètes dans le marché commun canadien qui contribuent présentement à la satellisation croissante de l'économie du Québec, par rapport à celle de l'Ontario.

La première consisterait, pour le Québec, à se doter d'une structure tarifaire propre et à minimiser les effets négatifs du détournement de commerce par des ententes commerciales appropriées. Cette voie, quoique techniquement possible, devrait en plus s'appuyer probablement sur un taux de change ajustable, ce qui soulève toute la question de l'absence ou non d'illusion monétaire et de la stabilité du taux interne d'inflation pour une économie aussi ouverte que celle du Québec. Elle suppose aussi une concentration du pouvoir politique au niveau du Québec, sujet qui déborde ici le cadre de notre analyse.

La deuxième voie n'est pas directement commerciale et requerrait du gouvernement fédéral probablement plus que ce qu'il est politiquement en mesure de produire, soit une politique industrielle régionale à partir d'une régionalisation des politiques d'imposition et de subvention et des autres politiques, telle celle reliée aux barrières non tarifaires de manière à renforcer la base industrielle de chacune des grandes régions économiques du Canada, en général, et du Québec en particulier.

La troisième voie est probablement celle qui est la plus économique, tout en comportant des obstacles politiques beaucoup moins sérieux à surmonter que les deux premières alternatives : soit le renforcement des bases économiques de chaque région économique du Canada avec la suppression des tarifs douaniers américains et la rationalisation des secteurs industriels avec la suppression graduelle des tarifs canadiens. Cette alternative est celle qui, de prime abord, comporte des avantages appréciables pour le Québec et celle qui peut le mieux renforcer sa base industrielle et renverser la tendance à la satellisation de son économie par rapport aux centres économiques de l'Ontario.

Comme nous l'avons vu, le tarif canadien crée des emplois au Québec, mais d'une façon très inefficace car les secteurs protégés au Québec sont en stagnation, sinon en pleine contraction, et paient de bas salaires alors même que la main-d'œuvre bon marché se fait rare. Le tarif américain, par contre, encourage l'exportation de matières premières peu ouvrées et des produits primaires généralement, et coupe

le Québec d'un de ses marchés naturels importants en décourageant la transformation sur place de ses ressources naturelles et l'exportation des produits fabriqués au Québec vers les Etats-Unis ²³. De plus, comme les exportateurs de matières premières doivent accepter le prix américain pour le produit et ainsi absorber eux-mêmes le tarif américain, la libéralisation canado-américaine des échanges profiterait ainsi directement aux exportateurs québécois et, indirectement, au Trésor québécois.

Le point névralgique pour le Québec, dans l'hypothèse d'une libéralisation commerciale canado-américaine, consiste à prévoir l'évolution des industries légères de biens de consommation dont la situation sur le marché commun canadien est déjà vulnérable. La position de ces industries sur le marché canadien peut difficilement se détériorer avec la seule libéralisation Canada—Etats-Unis, tandis que les coûts de production au Québec, l'avance technologique de plusieurs producteurs québécois et le potentiel de nouvelles économies d'échelle avec l'accroissement du volume de production, seraient de nature à provoquer la restructuration de ces secteurs industriels québécois lesquels sont présentement coincés dans le marché commun canadien par la concurrence croissante en provenance des pays en voie de développement et l'exiguïté du marché qui empêche la rationalisation et la spécialisation ²⁴.

Alors que le libre-échange mondial et multilatéral ou le libre-échange unilatéral provoqueraient l'asphyxie de ces secteurs et une dislocation majeure dans l'emploi au Québec, une ouverture du marché américain ne bouleverserait point la position de ces industries légères sur le marché canadien tout en fournissant la possibilité réelle de moderniser ces secteurs et d'accroître leur capacité de production. Cette expansion des marchés pour des industries québécoises en difficultés et le renforcement de la base industrielle du Québec qui s'appuie sur les ressources naturelles et énergétiques s'accompagneraient d'un effet de détournement favorable de commerce. En effet, les industries qui ont bénéficié de la technologie américaine ou celles qui ont été attirées par la barrière tarifaire canadienne se sont très majoritairement localisées en Ontario. La libéralisation des échanges entre le Canada et les Etats-Unis provoquerait une baisse des prix dans ces secteurs et forcerait des rajustements importants de production en Ontario. Les clients de ces industries

23. La question de la propriété étrangère n'est pas liée à l'ouverture du marché américain puisque la plupart des grandes sociétés d'exploitation des ressources naturelles du Québec sont déjà étrangères. La question de la taille relative des entreprises québécoises présentement en difficultés sur le marché canadien soulève cependant des questions, d'où la nécessité d'évaluer les mesures d'aide temporaires pour favoriser la transition vers l'élargissement des marchés d'écoulement.

24. Tel que mentionné précédemment, des garanties d'emplois pourraient être retenues pour certains secteurs, selon le modèle du pacte canado-américain de l'automobile lorsqu'il existe une relation maison-mère — filiale de part et d'autre de la frontière.

(machineries, biens de consommation durable, appareils électriques, etc.), dont ceux du Québec, bénéficieraient d'une baisse des prix de revient. Sous ce rapport, nous sommes d'avis que le libre-échange bilatéral entre le Canada et les États-Unis constitue la politique fédérale qui peut le mieux ralentir et même renverser le phénomène de polarisation économique en Ontario qu'un siècle de *National Policy* a favorisé et encouragé ²⁵.

5) *Résumé*

L'analyse des politiques commerciales se distingue de celle des modèles théoriques, en ce sens qu'elle est autant normative qu'objective, car elle ne peut être dissociée des objectifs économiques poursuivis. Cet article vise à replacer dans une optique élargie l'analyse des différentes options commerciales qui sont proposées pour le Canada, en prenant comme point de référence l'économie du Québec. Parce que la population du Québec n'est pas complètement mobile sur le continent nord-américain et parce que le Québec comme tel doit conserver un certain poids démographique et politique à l'intérieur du Canada pour éviter des conséquences politiques, culturelles et sociales graves ²⁶, l'analyse des politiques commerciales canadiennes ne peut se faire à partir du seul critère de l'efficacité par les prix et les revenus. Les considérations d'emploi, de population, de mobilité internationale des capitaux et des entreprises sont fondamentales et leur exclusion de l'analyse en ferait un exercice futile et trompeur.

Même au plan de l'efficacité dans l'allocation des ressources, cependant, les analyses d'équilibre partiel et statique demeurent dangereusement incomplètes lorsqu'il s'agit d'élaborer des politiques commerciales. En effet, les modèles dynamiques de l'explication des échanges internationaux doivent tenir compte de la mobilité internationale des entreprises, du rôle des innovations dans le cycle des produits et la localisation des activités de production, des retombées économiques qui découlent de la protection des industries naissantes et de la tendance cumulative à la polarisation économique dans certaines régions ou dans certains pays quand la politique tarifaire vient renforcer des tendances économiques naturelles.

L'économie québécoise fournit l'exemple d'une économie pénalisée par une politique commerciale inadéquate, abritant les industries protégées les moins productives à l'intérieur du marché commun canadien,

25. La restructuration de plusieurs secteurs industriels en Ontario avec le libre-échange bilatéral canado-américain exigerait possiblement une dévaluation du dollar canadien, ce qui faciliterait davantage les exportations québécoises sur le marché américain.

26. Pour une projection de l'évolution démographique au Canada et au Québec, voir J. Henripin, « Evolution démographique future des groupes linguistiques au Canada et au Québec », dans *L'Economie québécoise*, op. cit., pp. 277-281.

tout en étant coupée des marchés naturels de l'Est américain par la double barrière tarifaire canado-américaine. Le libre-échange mondial multilatéral ou le libre-échange unilatéral pour l'ensemble de l'économie canadienne provoquerait sûrement une dislocation sérieuse du secteur manufacturier québécois accompagné d'un exode probable de facteurs de production plus ou moins mobiles, avec tous les coûts privés et sociaux qui découleraient de tels ajustements. Ces options sont, à notre avis, à écarter pour le Québec.

L'option commerciale fédérale qui cadre le mieux avec les difficultés et les objectifs économiques du Québec est celle qui conduit à l'élimination graduelle des barrières tarifaires canado-américaines. Cette option est de nature à faciliter la reconversion des secteurs manufacturiers québécois qui doivent de toute nécessité sortir de la vulnérabilité présente, et à élever le niveau de transformation des ressources naturelles pour l'exportation. Deux autres effets bénéfiques pour le Québec découleraient d'une libéralisation nord-américaine des échanges : premièrement, en ramenant le développement économique des régions économiques du Canada plus près des dotations en ressources naturelles et de leur transformation, la libéralisation bilatérale des échanges ralentirait le phénomène de la polarisation économique en Ontario ; deuxièmement, la restructuration des industries ontariennes qui ont le plus profité des tarifs nord-américains abaisserait les coûts d'approvisionnement pour les acheteurs québécois.

Nous n'avons pas tenté ici d'établir ce que serait une structure tarifaire et une politique commerciale optimales pour l'économie québécoise. Pour ce faire, il aurait fallu considérer les conditions de production et de demande des industries québécoises et évaluer l'impact des entreprises sous contrôle étranger dans les échanges commerciaux. Si tous ces facteurs sont pris en considération, il est possible alors qu'un libre-échange nord-américain intégral doive être tempéré, dans certains secteurs, par des accords commerciaux comportant des garanties de production selon le modèle du pacte canado-américain de l'automobile. Dans le cadre d'une politique commerciale fédérale, cependant, nous concluons que c'est l'élimination graduelle des barrières tarifaires américaines et canadiennes qui peut le plus sûrement renforcer la base industrielle du Québec et ralentir le phénomène de la polarisation économique des activités secondaires et tertiaires de production en Ontario.

Rodrigue TREMBLAY,
*Université de Montréal.**

* Lors de la rédaction de cet article, à l'été de 1976, M. Tremblay était directeur du Département des sciences économiques de cette Université. Il est, depuis le 24 novembre 1976, ministre de l'Industrie et du Commerce dans le Gouvernement du Québec.